
EL CRÉDITO CAFETERO EN COLOMBIA, ECONOMÍA, INSTITUCIONES Y POLÍTICA (1920-2002)

de Fidel Cuéllar B., Bogotá, Universidad de los Andes
y Universidad Nacional de Colombia, 2004, 308 pp.

*Jesús Antonio Vargas Orozco**

Este libro es un valioso aporte al análisis del comportamiento del crédito agropecuario y de los factores que incidieron en la crisis institucional de la banca pública colombiana en el siglo pasado.

Su autor hace una extensa revisión de fuentes secundarias para señalar el papel de las instituciones cafeteras, desde su génesis hasta nuestros días, en el financiamiento rural, particularmente del sector cafetero, y en el desarrollo de instrumentos de apoyo a la producción y comercialización que le dieron soporte en materia de precios, asistencia técnica e infraestructura.

Un tema de interés particular es el análisis del crédito de fomento y sus consecuencias para los productores y la sostenibilidad de las instituciones financieras de carácter público que se crearon como instrumento para canalizar recursos parafiscales y públicos hacia las actividades cafeteras y agropecuarias en general.

Buena parte del libro se dedica a analizar los factores que influyeron en el éxito o fracaso de las políticas de financiamiento de la economía cafetera, y el papel de la Caja Agraria y el Banco Cafetero. Propone sustituir el actual esquema de créditos asociativos por modelos empresariales más desarrollados que vinculen a los actores regionales y locales de las cadenas productivas en empresas compe-

* Economista, Magíster en Desarrollo Rural. Asesor del Banco Agrario de Colombia, asesorpresidencia@bancoagrario.gov.co. Las ideas que aquí se presentan no comprometen a esta entidad. Fecha de recepción: 8 de marzo de 2004, fecha de aceptación: 25 de junio de 2004.

titivas y sostenibles. Pero señala que esto exige diseñar instrumentos de apoyo sectorial en materia de tecnología, infraestructura, sistemas de información y generación de capacidad empresarial.

En opinión del autor, el financiamiento rural ha jugado un papel importante en la actividad cafetera y las actividades agrícolas en general, pese a su baja cobertura, y se lo ha utilizado como instrumento para promover el desarrollo: “El crédito agrícola cuenta con una popularidad invencible, pues se le considera alimentador de crecimiento, diversificación, estabilización, solución a la crisis, solidaridad en calamidades, distribuidor de riesgos, generador de transferencias, creador de instituciones, reformador de círculos viciosos y, por supuesto, fuente de poder” (p. 24).

En muchas ocasiones, el crédito agropecuario ha sido la herramienta más atractiva para impulsar las políticas de desarrollo rural. El PAN, el DRI y los programas de reforma agraria, renovación, diversificación y desarrollo rural de la Federación Nacional de Cafeteros articularon sus distintos componentes con la posibilidad de obtener crédito. El encanto de los beneficiarios llegaba hasta cuando se agotaban los recursos de crédito. Se creó la costumbre de endeudarse sin organizar los proyectos productivos. Se producía aquello para lo que se prestaba. La idea de producir pensando en la demanda se aplicaba al caso café, que tenía un comprador asegurado, y a los pocos cultivos empresariales a los que el IDEMA garantizaba precios de sustentación.

En esta etapa, buena parte del crédito de fomento tuvo acompañamiento técnico. Esto permitió que los campesinos mejoraran la productividad de los cultivos que les producían ingresos monetarios de la parcela, gracias a la aplicación de paquetes tecnológicos. La Federación de Cafeteros logró que los programas de crédito y extensión marcharan de la mano coordinados por el Fondo Rotatorio y el Servicio de Extensión. Como dice Cuéllar, “la Federación acogió en forma temprana el naciente paradigma de que el crédito agrícola con asistencia técnica era la mejor respuesta a los problemas de riesgo e información propios de los mercados financieros rurales” (p. 98).

Es necesario recuperar esa fortaleza del esquema, introduciendo ajustes para que no sólo cubra aspectos técnicos sino también empresariales. Si se busca que los pequeños productores se vinculen al proceso de globalización, es necesario que se hagan grandes esfuerzos en esa dirección, a nivel territorial y nacional, no bajo la tutela de la entidad bancaria sino mediante un nuevo modelo de gestión productiva y empresarial.

Para que el crédito rural cumpla un papel dinamizador en el campo debe estar ligado a programas que resuelvan problemas tales como

la falta de capacidad empresarial, de tecnología, de infraestructura y de mercados en muchos renglones productivos. El crédito por sí mismo no garantiza mayor crecimiento, tampoco hace productivo a un proyecto. Es necesario superar la antigua costumbre, que tiene efectos perversos sobre el desarrollo rural. Sólo una planificación y un acompañamiento adecuados pueden llevar a que los proyectos productivos sean rentables y sostenibles.

En el Programa de diversificación de la Federación Nacional de Cafeteros se invirtieron valiosos recursos humanos y físicos, pero incentivó la producción sin una investigación de mercados que permitiera identificar las demandas y calidades requeridas. Por ello, en muchas regiones se produjeron excedentes de frutas exóticas que no encontraron mercado interno ni externo. Se promovió la siembra, con el acompañamiento técnico y el suministro de crédito, antes de encontrar compradores. A este respecto, Cuéllar plantea claramente que “A pesar del aparente crecimiento en el valor real de los créditos para diversificación, se evidencia que el grueso de la gran capacidad de las zonas cafeteras durante la bonanza del decenio del 70 se concentró en la tecnificación del café. Dado el componente de subsidio a la tasa de interés real en los créditos de diversificación y la propiedad fungible del dinero, es probable que los recursos se hayan utilizado en usos más rentables o generadores de bienestar para los prestatarios” (p. 127).

El esquema de comercialización del café no se pudo transferir a los nuevos productos; el Programa de diversificación no cumplió su propósito y se suprimió. Así se perdió una posibilidad para avanzar en la transformación productiva del país, pese al gran volumen de recursos que se destinaron a ese propósito.

Esto llevó a que las siembras de café se incrementaran a mediados de los ochenta, motivadas además por el posible censo cafetero que serviría para distribuir el presupuesto del Fondo Nacional del Café por departamentos. Mientras que la política nacional era reducir el área sembrada debido al comportamiento del mercado internacional, los representantes de los productores en el Comité Nacional promovían mayores siembras en sus regiones para obtener mayor participación en el presupuesto. Con esta orientación, la demanda de crédito para café se disparó, y como señala Cuéllar, luego vendrían los problemas de cartera vencida y las sucesivas reestructuraciones de los préstamos.

El aumento de las siembras de café deterioró la seguridad alimentaria en las fincas pequeñas, pues se extendían hasta los alrededores de las casas, donde antes se tenía la huerta casera. Las necesidades de alimentos perecederos se tenían que suplir en el mercado local. Esto

se agravó cuando llegó la destorcida de los precios internacionales y se difundió la broca, pues los pequeños productores no sólo recibieron menores ingresos monetarios sino que carecían de cultivos para autoconsumo. Este impacto aún no se ha medido, y el libro apenas lo menciona.

Otro aspecto de interés en el trabajo de Cuéllar es el de la oportunidad del crédito. En el caso del café, fue procíclico y aumentó el riesgo de cartera. Cuando los cafeteros percibían mayores ingresos a causa de las bonanzas, la banca irrigaba más crédito, sin preocuparse por el riesgo, y los efectos fueron muy preocupantes en los años noventa. La banca debe valorar esta experiencia. Las entidades financieras deben administrar mejor el riesgo crediticio en épocas de prosperidad. En general, cuando las empresas están en auge asumen mayores riesgos de inversión, que luego afectan su sostenibilidad y las pueden llevar a la quiebra, pues emprenden ensanches sin medir los riesgos de mercado.

En el otorgamiento de crédito debe primar el análisis minucioso de la capacidad del proyecto y del flujo de caja, para garantizar los pagos futuros y generar valor agregado a los inversionistas; además, hay que analizar las contingencias de los proyectos para romper las asimetrías de información que estudia Stiglitz. Este requisito no se debe perder de vista en el sector rural cuando se impulsan actividades productivas, pues es imprescindible para sostener el crecimiento sectorial.

Cuéllar también analiza en detalle el papel de la banca de fomento en el financiamiento de las actividades agropecuarias, así como la insostenibilidad de las decisiones, unas veces del gremio cafetero y otras del Gobierno Nacional, de atribuirle la responsabilidad de conceder financiamiento barato, condonar deudas o emprender acciones sociales sin dotarla de recursos para cumplir esos fines. En el caso del Banco Cafetero señala que “El modelo de gobierno corporativo de Bancafé fue su éxito y su perdición. Los caficultores como gremio se preocuparon siempre más por los servicios y beneficios que el banco les podría proporcionar que por su desempeño y rentabilidad” (p. 120).

El caso de la Caja Agraria también merece ser analizado. No pocas veces se recurrió a esta institución para emprender programas de crédito subsidiado que perjudicaron sus finanzas sin otorgarle la compensación correspondiente. El criterio económico y bancario que debía primar fue sustituido por decisiones administrativas y políticas que la hicieron vulnerable a presiones de toda índole, incluidas las sindicales. Esta situación la llevó a dejar de ser un instrumento eficiente de financiamiento rural para convertirse en una gran carga fiscal sin cumplir con su misión, y condujo a su liquidación.

La mejor manera de intervenir en la banca pública es brindarle herramientas para que sea competitiva y sostenible, y resistir la tentación de recurrir a sus fondos para solucionar problemas coyunturales. Por fortuna, parece que este camino está cerrado.

El modelo de gestión del Banco Agrario ha tenido éxito porque opera a bajo costo y utiliza eficientemente los recursos de redescuento de Finagro para financiar al sector agropecuario e invertir los excedentes de liquidez en portafolios rentables que compensan los reducidos márgenes de las colocaciones de crédito rural. En sólo cuatro años, el Banco Agrario se ha convertido en una de las instituciones más sólidas del sector financiero. Sus indicadores de gestión son satisfactorios y cumple a cabalidad su misión, pese a que opera en zonas apartadas, a que más del 88% de sus desembolsos no superan los 10 millones de pesos y a que más del 90% de sus colocaciones están en el sector rural. El Banco Agrario es hoy un valioso instrumento de la política agropecuaria e irriga cuantiosos recursos para el campo de manera sostenible.

Es importante mantener alejadas a estas instituciones públicas de las presiones políticas y evitar que sus fondos se empleen para hacer presencia en el campo con programas de crédito subsidiado, que se mostraron ineficaces para jalonar el desarrollo rural. Hay que permitir que establezcan mecanismos eficientes de financiamiento rural que apalanquen los proyectos productivos de los agricultores.

También es urgente fortalecer técnica y financieramente a instituciones como el Incoder, las Secretarías de Agricultura y las Umatas para que contribuyan a generar una cultura empresarial en los pequeños y medianos productores, que asistan a los productores en la estructuración y acompañamiento de proyectos viables y rentables, que permitan consolidar una base productiva competitiva en la que el financiamiento sea un insumo más y no la razón esencial para tomar la decisión de producir. Ese es el gran reto de la política agropecuaria.